Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7914**

18. Wahlperiode 17.03.2016

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Herbert Behrens, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/7764 –

Kennzeichnungs- und Führerscheinpflicht von kleinen Drohnen, Registrierung und Vorratsdatenspeicherung von deren Besitzerinnen und Besitzern

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung plant neue Regelungen für private und gewerbliche Drohnenflüge, darunter die Ausweitung von Flugverbotszonen. Zuerst hatte die Nachrichtenagentur „Reuters" am 26. August 2015 darüber berichtet. Eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. dazu wurde vom Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und CDU-Abgeordneten Norbert Barthle jedoch in wesentlichen Teilen und trotz einer umfangreichen Fristverlängerung nicht beantwortet. Danach würden derzeit „Rechtsgrundlagen [erarbeitet], die innerhalb der Bundesregierung abgestimmt werden" (Bundestagsdrucksache 18/6306). Zwischenzeitlich wurde jedoch die Agentur „Reuters" erneut mit Details zur geplanten Regulierung versorgt (am 7. November 2015). Eine weitere Kleine Anfrage kritisierte deshalb eine Aushöhlung des Fragerechts (Bundestagsdrucksache 18/7125). Wiederum wurden fast alle Fragen, darunter auch neue Nachfragen, mit einem Verweis auf einen geplanten Verordnungsentwurf nicht beantwortet. Einen Zeitrahmen nennt der Staatssekretär nicht, jedoch werde der Entwurf nach Abfassung „sodann innerhalb der Bundesregierung abgestimmt".

Seit der ersten Kleinen Anfrage sind sechs Monate vergangen. Es sind immer noch keine Details zu dem Verordnungsentwurf sowie zu sämtlichen vorbereitenden Aktivitäten (etwa Marktsichtungen, Forschungen, Studien) bekannt. Den Berichten von „Reuters" war zu entnehmen, dass gewerbliche Drohnenpilotinnen und Drohnenpiloten eine Art Lizenz erwerben sollen. Die Steuernden sollen zuvor ihre „fliegerischen und luftrechtlichen Kenntnisse" nachweisen, diese würden in einer Prüfung abgenommen. Eine Lizenz würde durch das Luftfahrt-Bundesamt erteilt. Außerdem sollen Drohnen mit einem Gewicht ab 500 Gramm zukünftig registriert werden, um deren Besitzerinnen und Besitzer im Falle eines Schadens identifizieren zu können. Wo diese Vorratsdatenspeicherung geführt wird und welche Behörden darauf zugreifen dürfen, erklärt das BMVI nicht. Auch über den Umfang der erhobenen Daten ist bislang nichts bekannt. Zu den neuen Plänen gehört auch ein weiterer Schritt in Richtung des autonomen Drohnenfluges. Demnach sollen die Drohnen zukünftig auch außer-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 15. März 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

halb der Sichtweite der Pilotinnen und Piloten fliegen dürfen. Derzeit sind Hilfsmittel wie Ferngläser, Nachtsichtgeräte oder die Steuerung über eine an der Front angebrachte Kamera nicht erlaubt. Auch der reine Flug per GPS (Global Positioning System) ist in Deutschland verboten. Viele der neuen Regelungen könnten nach Auffassung der Fragesteller auf den Vorsitzenden der Geschäftsführung der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS), Prof. Klaus-Dieter Scheurle, zurückgehen. Der ehemalige CSU-Politiker hatte gegenüber der Nachrichtenagentur „Reuters" unter anderem für ein „Geofencing" geworben, um auf der Firmware der Drohnen Flugverbotszonen zu programmieren (Reuters vom 24. August 2015). Prof. Klaus-Dieter Scheurle schlug vor, kleine Drohnen mit Chips auszustatten, um diese jederzeit orten zu können. Ähnlich hatten sich die EU-Mitgliedstaaten im Frühjahr 2015 in einem „Statement von Riga" geäußert, an dem auch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur mitgewirkt hat. Pilotinnen und Piloten kleiner Drohnen sollen demnach leichter für Gesetzesverstöße haftbar gemacht werden können. Die europäischen Regierungen werden aufgefordert, ihre Gesetze entsprechend anzupassen.

1. Welche Verfahren hat die Bundesregierung erörtert und geprüft, mit denen gewerblich und privat genutzte Drohnen und ihre Besitzerinnen und Besitzer im Falle von Verstößen identifiziert werden können?

2. Welche Marktsichtungen, Forschungen, Studien oder sonstigen Beiträge wurden hierfür beauftragt?

3. Wer führte diese Marktsichtungen, Forschungen, Studien oder sonstigen Aktivitäten durch?

Die Fragen 1 bis 3 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Mögliche Verfahren werden im Rahmen der Abstimmung innerhalb der Bundesregierung abgewogen. In diesem Zusammenhang wurden keine Marktsichtungen, Forschungen, Studien oder sonstige Beiträge beauftragt.

4. Welche Möglichkeiten zur individuellen Kennzeichnung der gewerblich und privat genutzten Drohnen (etwa sichtbar am Gerät, auf der Platine oder in der Firmware) hat die Bundesregierung bislang geprüft?

Seitens der Bundesregierung liegen Erfahrungen aus dem Bereich Modellflug vor. Einzelheiten zu einer möglichen individuellen Kennzeichnung der Geräte werden mit Experten aus den Bereichen Unbemannte Luftfahrtsysteme und Modellflug geprüft.

5. Aus welchen Erwägungen hält es die Bundesregierung, wie von der Nachrichtenagentur „Reuters" berichtet, für verhältnismäßig, ein Register anzulegen, in dem Personen und Kennzeichnungen der gewerblich und privat genutzten Drohnen gespeichert würden (bitte begründen)?

6. Welche Behörden oder auch private Firmen kämen aus Sicht der Bundesregierung infrage, ein Register für gewerblich und privat genutzte Drohnen zu führen?

7. Welche ersten Überlegungen hat die Bundesregierung zum Umfang der in einem Register gespeicherten Daten angestellt?

8. Welche ersten Überlegungen hat die Bundesregierung zur Frage angestellt, welche Behörden auf diese Daten zugreifen könnten oder sollten?

9. Inwiefern und mit welchem Ergebnis hat die Bundesregierung geprüft, ob im Falle der Einrichtung eines Registers mit Besitzerinnen und Besitzern von Drohnen die Balance zwischen „Sicherheit, Gefahrenabwehr und die Wahrung der Bürgerrechte“ (KOM(2014) 207 endg.; Ratsdok. 8777/14 vom 8. April 2014) gewahrt bliebe?

Die Fragen 5 bis 9 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Entwurf einer Verordnung der Bundesregierung zur Regelung des Betriebs von unbemannten Luftfahrzeugen wird derzeit innerhalb der Bundesregierung abgestimmt.

10. Welche Verfahren hat die Bundesregierung erörtert oder geprüft, mit denen die Steuernden ihre „fliegerischen und luftrechtlichen Kenntnisse“ nachweisen würden und wer diese Kenntnisse schließlich bewerten könnte?

Zu den Inhalten und Nachweisen von fliegerischen und luftrechtlichen Kenntnissen haben Verbände im Bereich der Unbemannten Luftfahrtsysteme sowie die Bundesregierung zusammen mit den Bundesländern erste Überlegungen angestellt. In Zusammenarbeit mit den Bundesländern werden in der Arbeitsgruppe „Gemeinsame Grundsätze des Bundes und der Länder über den Aufstieg von Unbemannten Luftfahrzeugen“ zurzeit Mindestanforderungen an die Qualifikation von Steuerern unbemannter Luftfahrtsysteme definiert.

11. Inwiefern hat die Bundesregierung geprüft, unter welchen Einschränkungen der autonome Flug von gewerblich und privat genutzten kleinen Drohnen zukünftig erlaubt werden sollte?

12. Welche technischen Hilfsmittel könnten dabei aus jetziger Sicht erlaubt bzw. verboten werden?

Die Fragen 11 und 12 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der autonome Flug ohne Eingriffsmöglichkeit des Steuerers ist gemäß LuftVO derzeit rechtlich nicht zulässig.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 9 verwiesen.

13. Welche Verfahren hat die Bundesregierung geprüft, RFID-Chips oder andere aktiv funkende Transponder in gewerblich und privat genutzte kleine Drohnen einzubauen, um deren Kennzeichnung und Standort zu übertragen?

Eine Verpflichtung, Drohnen mit einer solchen Technologie auszustatten, ist derzeit nicht geplant.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 13 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/7125 verwiesen.

14. Welche Verfahren hat die Bundesregierung geprüft, „in der Landkarten-Software der Drohnen Verbotszonen zu verankern“?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 14 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/7125 verwiesen.

Eine rechtlich verbindliche Festschreibung eines bestimmten Verfahrens sollte mit den europäischen Partnern unter Koordinierung der Europäischen Flugsicherheitsagentur EASA abgestimmt werden.

15. Auf welche technische Art und Weise werden diese Verbotszonen bei den von der Bundesregierung geprüften Verfahren aktualisiert?

Hierzu gibt es entsprechend der Antwort zu Frage 14 noch keine konkreten Planungen.

16. Auf welche Weise ist die Europäische Kommission nach Kenntnis der Bundesregierung nach dem „Statement von Riga“ mit der Entwicklung einheitlicher Standards für kleine zivile Drohnen in Europa befasst?

Die Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates weist die Zulassung von Drohnen mit einer höchstzulässigen Abflugmasse von mehr als 150 kg der EASA zu. Unterhalb dieser Gewichtsgrenze fallen „Drohnen“ in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Allerdings schlägt die Europäische Kommission in ihrem Entwurf einer Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 über die Aufgaben der EASA Regelungen für alle „Drohnen“ vor. Die Technical Opinion der EASA zur Einführung eines regulatorischen Rahmenwerks für unbemannte Luftfahrzeuge vom 18. Dezember 2015 umreißt grob die aktuellen Planungen, die den Grundsatz eines risikobasierten Ansatzes folgen und drei Risikoklassen vorsehen.

17. Inwiefern hat sich die Bundesregierung dafür eingesetzt, die „Etablierung eines internationalen und herstellerübergreifenden Standards“ zur Regulierung von Drohnen auf EU-Ebene zu befördern?

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung an das europäische Parlament und den Rat „Ein neues Zeitalter der Luftfahrt – Öffnung des Luftverkehrsmarktes für eine sichere und nachhaltige zivile Nutzung pilotenferngesteuerter [unbemannter] Luftfahrtsysteme (RPAS)“ vom 8. April 2014 vorgeschlagen, trotz der in der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 enthaltenen Festlegung der Zuständigkeit der Europäischen Union für unbemannte Luftfahrzeuge erst ab 150 Kilogramm Startmasse, Regelungen für alle „Drohnen“ erstellen zu wollen.

18. Auf welche Weise hat die Bundesregierung eine EU-weite Regelung für alle Drohnen bei der Überarbeitung der Basisverordnung (EG) Nr. 216/2008 „entsprechend begleitet“, und welche Vorschläge hat sie hierzu gemacht?

Die Beratungen zur Überarbeitung der Basisverordnung (EG) Nr. 216/2008 haben im Januar 2016 begonnen und dauern noch an. In den Beratungen wird die Bundesregierung darauf achten, dass auch die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Rechte Dritter, insbesondere der Datenschutz und der Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts, durch die Verordnung angemessen geschützt werden.

19. Welche künftigen Verfahrensanweisungen hält die Bundesregierung hinsichtlich der Regulierungsvorschläge für denkbar und wünschenswert?

Die Bundesregierung stellt keine Spekulationen zu möglichen Regulierungsvorschlägen seitens der Europäischen Union an.

20. Wann lag der für das Jahr 2015 avisierte Vorschlag der EASA (Europäische Agentur für Flugsicherheit) vor?

Die EASA-Dokumente „Advance Notice of Proposed Amendment 2015-10“ vom 31. Juli 2015 und die Technical Opinion „Introduction of a regulatory framework for the operation of unmanned aircraft“ vom 18. Dezember 2015 lagen der Bundesregierung unmittelbar nach Veröffentlichung vor.

21. Welche Betriebsbeschränkungen hält die Bundesregierung hierzu hinsichtlich gewerblich und privat genutzter kleiner Drohnen für umsetzbar bzw. durchsetzbar?

22. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zur Plausibilität und Umsetzbarkeit der von der EASA vorgeschlagenen Einstufung in drei Risikokategorien?

23. Wie könnte aus Sicht der Bundesregierung eine vorherige Risikobewertung und Betriebserlaubnis mit strengeren Auflagen für den Betrieb von Drohnen der zweiten Kategorie (über 25 Kilogramm) umgesetzt werden?

24. Welche der von ihr bislang erörterten oder begutachteten Verfahren zur Kontrolle oder Regulierung von kleinen zivil genutzten Drohnen hält die Bundesregierung für ungeeignet?

25. Welche der bislang erörterten oder begutachteten Verfahren wird die Bundesregierung auf welche Weise weiterverfolgen?

Die Fragen 21 bis 25 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bei der Technical Opinion „Introduction of a regulatory framework for the operation of unmanned aircraft“ handelt es sich nicht um einen Verordnungsentwurf, sondern lediglich um ein erstes Konzept zur Ausgestaltung eines europaweiten Rahmenwerks. Zudem bedingt die Implementierung einer solchen Regelung die Anpassung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates, die die Aufgaben der EASA festlegt. Die Bundesregierung hält den risikobasierten Ansatz grundsätzlich für richtig. Die Entstehung des zukünftigen europäischen Regelwerks zu den unbemannten Luftfahrzeugen wird auch im Hinblick auf die nationale Anpassung der einschlägigen Vorschriften im Luftrecht mitverfolgt. Da die wesentlichen Beratungen zu den technischen Fragen im europäischen Kontext noch nicht begonnen wurden, hält die Bundesregierung es für verfrüht, dazu schon im Detail Stellung zu nehmen.

26. Wann soll der Entwurf für die im August 2015 angekündigten, geplanten Regelungen für zivil genutzte Drohnen schließlich vorliegen, und wann wird dieser innerhalb der Bundesregierung abgestimmt?

Auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 9 wird verwiesen.

27. Inwiefern plant die Bundesregierung angesichts der „grundsätzlichen Bedeutung dieser Regelungen für den Luftverkehr und die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ eine weitere Information nicht nur an Nachrichtenagenturen, sondern auch an den Deutschen Bundestag, und wann soll diese erfolgen?

Gemäß § 48 Absatz 2 i. V. m. § 62 Absatz 2 GGO ist der Entwurf im Zusammenhang mit der Zuleitung an die Länder, den beteiligten Fachkreisen oder Verbänden auch den Geschäftsstellen der Fraktionen des Deutschen Bundestages, dem Bundesrat und den Mitgliedern des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur Kenntnis zu geben.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333